香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong

主動調查報告
Direct Investigation Report

政府對香港大學鄧志昂樓前兩棵樹的處理
Government’s handling of two trees in front of Tang Chi Ngong Building of University of Hong Kong

報告完成日期：2019年2月15日

Completion Date: 15 February 2019

報告公布日期：2019年2月19日

Announcement Date: 19 February 2019

目錄

報告摘要

章節		段落
1	*引言*	
	背景	**1.1 – 1.2**
	調查範圍及過程	**1.3 – 1.4**
2	*相關部門的角色、指引及通報機制*	
	相關部門在樹木護養的角色	**2.1 – 2.2**
	《樹木風險評估及管理安排指引》	**2.3 – 2.5**
	有關移除樹木的通報機制	**2.6 – 2.9**
3	*兩樹的概況及主要事件經過*	
	兩樹的概況	**3.1 – 3.3**
	主要事件經過	**3.4**
4	*地政總署、樹木辦及民政總署就事件的解釋*	
	地政總署的解釋	**4.1 – 4.7**
	樹木辦的解釋	**4.8 – 4.11**
	民政總署的解釋	**4.12 – 4.14**
5	*本署的評論及建議*	**5.1 – 5.2**
	地政總署	**5.3 – 5.9**
	樹木辦	**5.10 – 5.12**
	民政總署	**5.13 – 5.15**
	本署整體評論	**5.16 – 5.17**
	建議	**5.18**
	鳴謝	**5.19**

附件

I	***地政總署、樹木辦及民政總署跟進兩樹的情況及就移除兩樹所採取的主要行動***	***3.4***
II	***地政總署／承辦商對兩樹所進行的風險評估之主要結果***	***4.1***

1

引言

背景

1.1 中西區般咸道香港大學(「港大」)鄧志昂樓前的行人路，原種有兩棵細葉榕樹(分別稱「T1」及「T2」)(「兩樹」)。兩樹坐落處屬未批租和未撥用政府土地，由地政總署負責提供非經常性護養。二〇一八年五月二十日，地政總署移除了兩樹。事件引起廣泛傳媒報道及公眾議論。有意見指相關部門於事前未有適切跟進兩樹的健康狀況，亦未有充分諮詢相關專家和區內人士，指做法欠妥。

1.2 有見及此，申訴專員於二〇一八年六月一日根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條展開主動調查，審研地政總署、發展局的樹木管理辦事處(「樹木辦」)及民政事務總署(「民政總署」)在事件中所作的決定及行動是否符合政策及程序。

調查範圍及過程

1.3 這項主動調查的範圍包括：

(1) 地政總署跟進兩樹的狀況之經過，以及決定砍伐兩樹的程序是否妥當；

(2) 樹木辦在事件中的角色及參與；

(3) 民政總署協助進行地區諮詢的工作是否妥善；

(4) 各部門有否不足之處及可改善的地方。

1.4 二〇一八年十二月二十八日，本署將調查報告的初稿送交地政總署、發展局及民政總署置評。經考慮他們的意見後，本署於二〇一九年二月十五日完成這份報告。

2

相關部門的角色、指引及通報機制

相關部門在樹木護養的角色

2.1 樹木的護養，屬相關樹木管理部門的責任，而整體樹木護養的政策，則由樹木辦負責。樹木辦在接獲相關樹木管理部門就移除古樹名木、石牆樹及「矚目樹木」作出的建議後，會協助有關部門就其建議進行「敏感度分析」(下文**第 2.4-2.5 段**)，工作包括：進行實地考察、覆檢部門所提交的樹木風險評估報告、與部門研究緩減措施的可行性，以及參與地區諮詢。

2.2 民政總署在樹木相關的事宜上擔任輔助角色，主要工作為：(1)當樹木管理部門決定移除樹木時，當區民政事務處會按其要求根據既定機制諮詢當區區議會，以及(2)如樹木管理部門認為有需要並提出地區諮詢的要求，民政事務處會就諮詢範圍向該部門提供意見，並配合進行諮詢工作。

《樹木風險評估及管理安排指引》

2.3 二〇一〇年一月，發展局發出《樹木風險評估及管理安排指引》(「《樹木指引》」)，要求樹木管理部門採取兩個步驟、分別是以地點為本及以樹木為本的評估，運用專業及有系統的方式識別和減低樹木風險。

2.4 二〇一五年十一月，發展局修訂《樹木指引》[1]，包括要求樹木管理部門，若要在非緊急情況下移除古樹名木、石牆樹及「矚目樹木」，須先進行「敏感度分析」，以提升移除樹木的透明度、利便與「樹木管理專家小組」[2]溝通，以及回應公眾可能會對移除樹木提出的關注。

2.5 進行「敏感度分析」，樹木管理部門須採取以下行動：

(1) 向其首長級人員報告移除樹木的建議；

(2) 探討緩減措施；

(3) 由首長級人員確認移除樹木的建議及緩減措施，以及就回應公眾對移除樹木的關注，評估匯報需要；

(4) 就移除樹木的建議諮詢樹木辦；

(5) 如有需要，聯同相關專業人士作進一步實地檢查或審視緩減措施；

(6) 如仍然認為有需要移除樹木，在進行有關工作前與持份者溝通，並向持份者作出積極的回應。

---

[1] 當時本署正就「政府對於般咸道四棵石牆樹的處理」進行主動調查。

[2] 由二〇一七年一月起，「樹木管理專家小組」的工作已納入發展局新成立的「城市林務諮詢小組」(「諮詢小組」)。「諮詢小組」的成員包括本地和海外不同範疇的專家。除樹木管理外，「諮詢小組」會就以下事宜向發展局提供意見：(a)涵蓋城市樹藝、城市生態及城市園境等各方面的城市林務策略；(b)在具體及可量度的框架下進行城市林務研究及發展工作；以及(c)推動城市林務相關行業及職業在能力提升方面的政策及措施。

有關移除樹木的通報機制

2.6 民政總署的各區民政事務處以中西區民政事務處(「民政處」)有關移除樹木的通報機制作為藍本，訂立了各區的相關通報機制。

2.7 民政處於二〇一六年七月訂立「有關移除中西區內樹木的通報機制」(「通報機制」)[3]。根據該機制，樹木管理部門在移除胸徑超過 0.5 米的樹木、石牆樹或列入《古樹名木冊》內的樹木前，應通報全體中西區區議員及中西區區議會轄下食物環境衞生及工務委員會(「環工會」)的中西區環境改善及綠化美化小組(「綠化小組」)成員[4]，並提供相關樹木的詳細資料(包括位置、品種、樹幹直徑及健康狀況)、移除原因及移除日期等。

2.8 「通報機制」分別就「緊急須立即移除樹木的決定」(「緊急決定」)及「非緊急須立即移除樹木的決定」(「非緊急決定」)設立通報程序。「緊急決定」適用於確切緊急而需要立即移除的樹木。就這類決定，相關樹木管理部門會經中西區區議會秘書處(即民政處)盡快通報(如以電話)全體區議員及「綠化小組」成員；由於情況屬緊急，故一般未能在事前安排實地視察及諮詢區議會。

2.9 「非緊急決定」適用於需要在指定時間內（但非立即）移除的樹木。就這類決定，相關樹木管理部門會經民政處把有關資料及文件透過電郵轉交全體區議員及「綠化小組」成員，並視乎需要為區議員安排實地視察及考慮區議員及「綠化小組」成員的意見（包括透過區議會會議備悉有關意見）。

---

3 民政處訂立「通報機制」，乃因應本署於二〇一六年六月公布有關「政府對於般咸道四棵石牆樹的處理」的主動調查報告所提出的改善建議而作出。

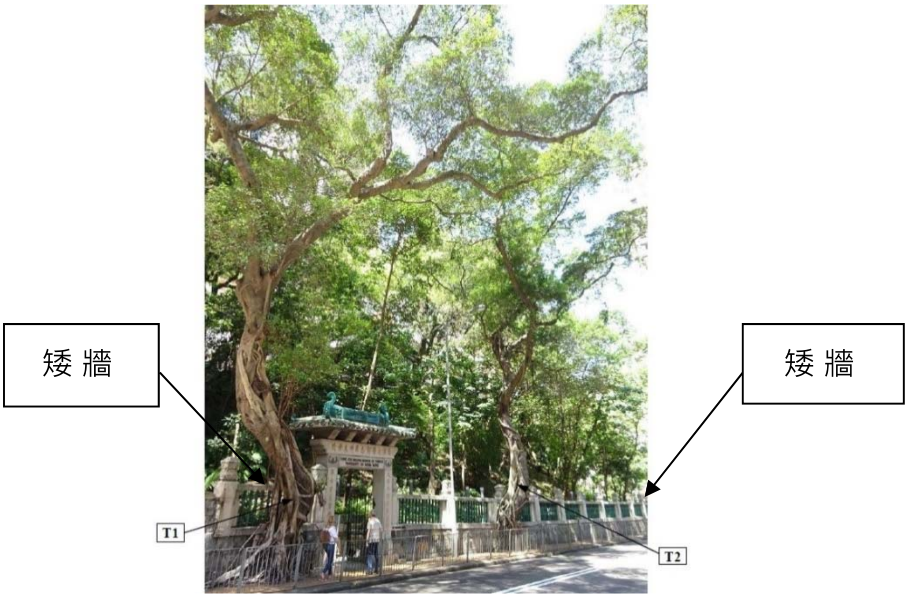
4 環工會及「綠化小組」有部分成員並非區議員。

3

兩樹的概況
及主要事件經過

兩樹的概況

3.1 兩樹生長於港大鄧志昂樓斜坡入口牌坊兩旁般咸道的行人路旁，毗鄰鄧志昂樓的矮牆（「矮牆」），部分樹根外露並纏繞在矮牆上（**照片 1-5 及圖**）。



照片 1：兩樹（移除工程前）

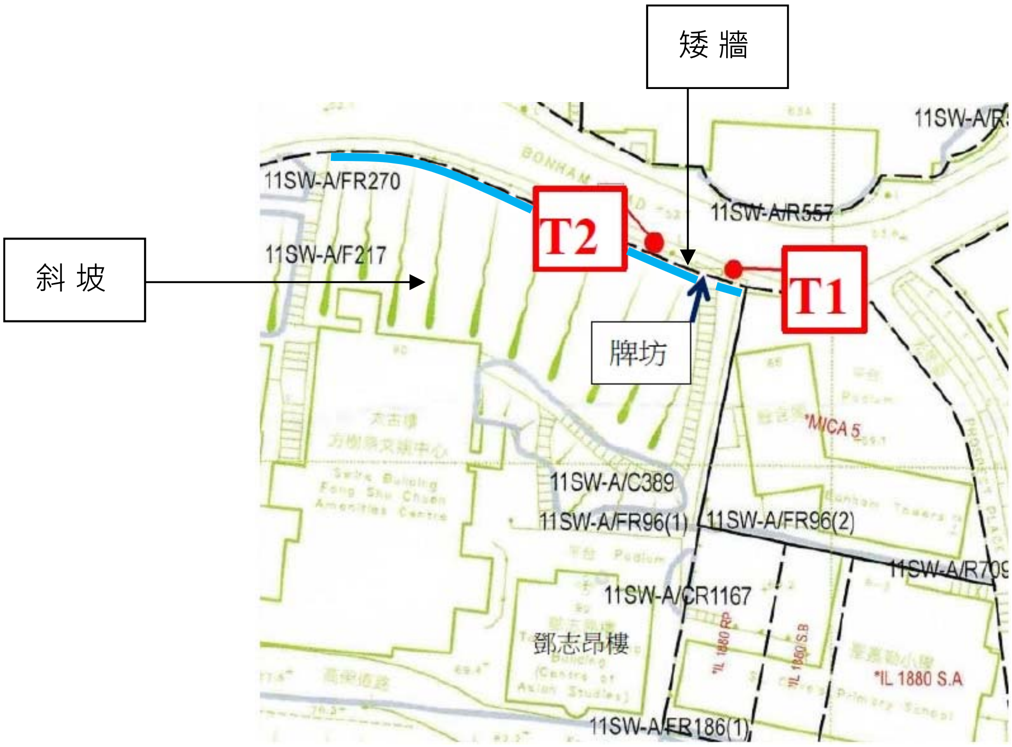
（照片來源：地政總署）

照片 2：T1 的樹根（移除工程前）
（照片來源：地政總署）

照片 3：T2 的樹根（移除工程前）
（照片來源：地政總署）

照片 4：T1（移除工程後）

照片 5：T2（移除工程後）



圖：兩樹的位置圖

（圖片來源：地政總署）

3.2 兩樹的基本資料如下：

表 1：T1 及 T2 的基本資料

	T1	**T2**
主幹數目	1	1
高度（米）	22	22
胸徑（米）	0.87	0.645
樹冠闊度（米）	10	10

3.3 兩樹由地政總署負責提供非經常性護養，即因應已知需要，進行移除樹木或修剪枝條、清除雜草等工作。兩樹屬「矚目樹木」。換言之，若地政總署打算移除兩樹，須先根據《樹木指引》進行「敏感度分析」(**第 2.4-2.5 段**)，以及按「通報機制」作出通報（**第 2.7 段**）。

主要事件經過

3.4 地政總署在二〇一五年接獲港大對兩樹有潛在危險的關注。地政總署在跟進期間，先後通知樹木辦及民政總署。地政總署、樹木辦及民政總署跟進兩樹的情況，以及就移除兩樹所採取的主要行動，見**附件 I**。

4

地政總署、樹木辦及民政總署就事件的解釋

地政總署的解釋

移除兩樹的理據

4.1 地政總署指出，該署在二〇一五年首次接獲港大對兩樹有潛在危險的關注。在二〇一五年至二〇一八年五月移除兩樹前期間，該署及該署的承辦商曾對兩樹共進行了 6 次評估。進行評估的該署職員及承辦商的樹藝師(「樹藝師」)，皆獲相關認可資歷。該 6 次評估結果見**附件 II**。

4.2 評估結果顯示，兩樹的健康和結構持續惡化，包括 T1 的傾斜度(向般咸道方向)由 15°(二〇一五年五月)增至 22°(二〇一七年五月)，再加劇至 30°(二〇一七年十二月)，以及 T2 由沒有傾斜(二〇一五年五月至二〇一七年五月)變為向般咸道傾斜 15°(二〇一七年十二月)。

4.3 地政總署詳細審視樹藝師於二〇一七年十二月進行的第 6 次風險評估報告，察覺到矮牆受兩樹影響出現變形及多條裂縫，牆身明顯地向般咸道傾斜，有倒塌危險。一旦遇到暴雨，大量雨水可能會把樹根附近的泥土經牆身的裂縫沖走，令兩樹失去底部支撐，引致兩樹有緊急及明顯的整株倒塌和矮牆倒塌的風險。地政總署曾考慮不同的樹木風險緩減方案，但認為所有方案皆未能解除兩

樹的倒塌風險。在別無選擇的情況下，該署經首長級人員確認須在颱風及雨季前移除兩樹以保障公眾安全。

曾考慮的樹木風險緩減方案

4.4 地政總署在二〇一五年八月至二〇一七年十二月期間，曾考慮多個樹木風險緩減方案。有關方案及考慮結果見**表 2**。

表 2：地政總署曾考慮的緩減措施

	緩減措施	考慮結果
(1)	修剪方案	兩樹生長多年，因位於般咸道行人道旁，樹木生長受到長期壓抑，根系生長不良，有外露及纏繞根情況。樹幹上有不少舊切口，其中 T1 主幹舊切口經鑽探顯示，內部有腐爛情況(**附件 I，第(3)項**)。T1 及 T2 的主幹分別向般咸道傾斜 30°及 15°。這情況明顯無法以修剪樹木的方法改善兩樹狀況。
(2)	使用藥物	地政總署在發現 T2 根部有真菌子實體(**附件 I，第(6)項**)後，安排了承辦商移除真菌子實體及噴灑除真菌藥物(**附件 I，第(9)項**)。其後未有再發現真菌子實體或其他對樹木健康結構構成威脅的病蟲害。惟使用藥物只能防止真菌或病蟲害再次滋生，無助改善兩樹的健康及結構狀況。
(3)	安裝鋼索或支撐架	鄧志昂樓的斜坡在港大校園內，港大指可作鋼索支點的位置有限。港大提交的「結構工程師報告」指矮牆傾斜和整體

		結構不穩定（**附件 I，第(15)項**）。地政總署認為，若為兩樹安裝鋼索，因兩樹樹根已纏繞牆身，矮牆將難以承受鋼索拉力，樹和矮牆會有一起倒塌的風險。 此外，由於般咸道路面狹窄、交通繁忙且人流眾多，安放龐大的支撐架以鞏固數以噸計重量的樹木並不可行。
(4)	移植兩樹	兩樹生長多年，其根部與地下設施及矮牆纏繞一起，移植兩樹對樹根結構影響極大。此外，兩樹年紀很大，健康不良，移植後成活率極低。

「敏感度分析」及「通報機制」

4.5 地政總署表示，兩樹屬「矚目樹木」(**第 3.3 段**)。該署在移除兩樹前，已按照「敏感度分析」的程序（**第 2.4-2.5 段**）採取行動，包括：探討不同的緩減方案（**第 4.4 段及表 2**）、向該署首長級人員報告移除兩樹的建議(「移除建議」)，首長級人員確認「移除建議」，並指示該署諮詢樹木辦，以及與持份者（包括港大和區議會）溝通，以作出合適的安排。

4.6 地政總署就「移除建議」徵詢了樹木辦的意見，在樹木辦表示不反對其建議（**附件 I，第(17)-(21)項**）後，隨即按「通報機制」展開地區諮詢工作，包括諮詢環工會、與各持份者溝通、知會有關移除樹木的原因，以及工程期間安排等(**附件 I，第(24)、(26)-(30)項**)。

4.7 地政總署並解釋，雖然移除兩樹當天(五月二十日)，有關注人士到場要求暫緩工程(**附件 I，第(31)項**)，但考慮到該署乃基於公眾安全而決定移除兩樹，有關決定不會因為暫緩工程而有所

改變，加上該署認為應在風雨季來臨前、以及星期日人流車流較少時移除兩樹，而當時的天氣預報顯示五月二十日(星期日)的天氣較下一個週日較好(**附件 I，註 5**)，故該署聯同樹木辦及民政處向在場人士再三解釋移除兩樹的決定後，按原訂計劃移除兩樹。由於矮牆在工程進行期間有移動跡象，地政總署基於安全考慮，未有移除兩樹的樹樁(**照片 4-5**)。

樹木辦的解釋

4.8 樹木辦指出，該辦在接獲地政總署的「移除建議」諮詢後，派員進行實地視察，以覆檢地政總署提交的樹木風險評估報告及「移除建議」，以及詳細研究兩樹和矮牆的狀況(**附件 I，第(18)項**)。樹木辦同意地政總署對兩樹的風險評估(**第 4.2-4.3 段**)。

4.9 樹木辦曾評估各項緩減措施的可行性，以及與地政總署了解緩減措施的實施情況和探討其可行性(**附件 I，第(19)-(20)項**)。樹木辦認同，為兩樹進行修剪、安裝鋼索或支撐架均不可行(**第 4.4 段，表 2，(1)及(3)項**)。此外，由於般咸道的行人路非常狹窄，而兩樹的樹根已纏繞牆身，樹木辦認為鞏固矮牆結構的建議在技術上不可行。

4.10 考慮到兩樹對公眾安全構成危險，而各種緩減措施並不可行，樹木辦認同須移除兩樹。

4.11 樹木辦表示已根據《樹木指引》(**第 2.3-2.4 段**)，處理「移除建議」，包括進行實地視察以仔細研究兩樹和矮牆的狀況、覆檢地政總署所提交的樹木風險評估報告、與地政總署商討各項緩減措施的可行性，以及要求地政總署在移除兩樹前進行「敏感度分析」及地區諮詢工作。樹木辦並安排「諮詢小組」成員實地考察兩樹，考察意見與地政總署和樹木辦的相若(**附件 I，第(23)項**)。「諮詢小組」成員曾考慮的緩減措施及考慮結果見**表 3**。

表 3：「諮詢小組」成員曾考慮的緩減措施

	緩減措施	考慮結果
(1)	移除受影響設施	兩樹附近的設施和建築物並不可移走。
(2)	限制車輛和行人進入	對人流和車流量高的般咸道並不可行。
(3)	樹冠縮減修剪	需要修剪的樹冠將會很大，修剪造成的傷口亦會很大，會進一步影響兩樹的健康及導致傷口不能復原，亦會嚴重影響兩樹的外觀。
(4)	樹木支撐系統	支撐系統安裝位置非常有限；鋼索不會解決矮牆移位的問題，兩樹和矮牆仍然會有倒塌的風險。

民政總署的解釋

4.12 民政總署指出，地政總署表示希望就「移除建議」諮詢區議會（**附件 I，第(22)項**），故民政處按「通報機制」有關「非緊急決定」適用的程序（**第 2.7-2.9 段**），處理地政總署的要求。就此，民政處安排於最接近的環工會會議討論「移除建議」，以及在接獲地政總署就「移除建議」所提交的會議文件後，隨即以電郵發出有關文件予環工會委員（**附件 I，第(24)-(26)項**）。

4.13 此外，雖然「通報機制」只要求諮詢區議會，但民政總署考慮到兩樹有多年歷史，其位置處於人流多的地方，以及區議會的

關注，因此向地政總署建議就「移除建議」諮詢地區相關持份者，並按地政總署的要求，協助進行地區諮詢。

4.14 在移除兩樹當天，民政處亦有到場與在場的關注人士、立法會議員及區議員溝通，解釋當局的決定（**附件 I，第(31)項**）。

5

本署的評論及建議

5.1 兩樹屬「矚目樹木」，本署理解，地政總署把兩樹移除，對於愛護樹木的人士及區內居民，難免感到不捨或對有關決定有所質疑。本署亦支持適當栽種和盡力護養樹木，讓香港成為綠化城市。不過，當樹木對公眾安全構成威脅時，保障公眾安全必然是首要考慮。

5.2 綜合以上調查所得，本署對地政總署、樹木辦及民政總署在事件中的跟進行動有以下評論。

地政總署

移除兩樹的決定

5.3 移除兩樹的決定由地政總署作出。資料顯示，該署早於二〇一五年初已接獲港大對兩樹有潛在危險的關注（**附件 I，第(1)項**）。同年下旬，該署開始探討為兩樹安裝鋼索以作穩定的可行性（**附件 I，第(8)項**）。其間，該署為兩樹進行護養（包括修剪樹冠，以及為 T2 移除真菌子實體及噴灑除真菌藥物）及先後 3 次進行風險評估（**附件 I，第(9)-(11)項**）。及至二〇一七年五月，地政總署發現 T1 的傾斜度已由 15°增至 22°（**附件 I，第(12)項**）。

5.4 其後，地政總署基於兩樹的健康和結構持續惡化：及至二〇一七年十二月，矮牆受兩樹影響出現變形及多條裂縫，牆身明顯地向般咸道傾斜，有倒塌危險。一旦遇到暴雨，大量雨水可能會把

樹根附近的泥土經牆身的裂縫沖走，令兩樹失去底部支撐，引致兩樹有緊急及明顯的整株倒塌和矮牆倒塌的風險，而認為須移除兩樹（**第 4.2-4.3 段**）。樹木辦認同該署的評估（**第 4.8 段**）。有關評估亦與「諮詢小組」三位樹木專家於二〇一八年四月二十六日的實地考察意見（**附件 I，第(23)項**）大致相符。

5.5 在決定移除兩樹之前，地政總署曾探討不同的緩減措施（**第 4.4 段及表 2**），但認為皆不能解除兩樹的倒塌風險。樹木辦認同該署的意見（**第 4.9–4.10 段**）。其中部分緩減措施（修剪方案、支撐系統）亦曾被「諮詢小組」樹木專家考慮，但專家也認為該些措施不會降低兩樹的倒塌風險（**表 3，第(3)-(4)項**）。

5.6 地政總署及樹木辦的相關職員皆擁有樹木管理的相關資歷及經驗（**附件 I，註 2 及 3**），他們及「諮詢小組」樹木專家均認為兩樹的健康狀況及結構有問題，有倒塌風險，但並無可行的緩減措施。在如此情況下，本署認為，地政總署決定移除兩樹，從行政角度而言，並非無理。

「敏感度分析」及「通報機制」

5.7 根據《樹木指引》，地政總署須就「移除建議」進行「敏感度分析」（**第 2.4-2.5 段**）。相關記錄顯示，該署作出了以下相關行動：

(1) 探討其他緩減措施（**第 4.4 段及表 2**）；

(2) 向其首長級人員報告「移除建議」，首長級人員確認「移除建議」，並指示該署諮詢樹木辦，以及與持份者（包括港大和區議會）溝通，以作出合適的安排（**第 4.5 段**）；

(3) 就「移除建議」徵詢樹木辦的意見（**附件 I，第(17)項**），樹木辦認同建議並參與地區諮詢及安排「諮詢小組」的樹木專家實地考察兩樹（**第 4.8-4.11 段**）；

(4) 進行地區諮詢及與持份者（包括港大、區議員、兩樹鄰近居民及學校等）溝通（**附件 I，第(24)-(30)項**）。

5.8 地政總署所進行的地區諮詢亦符合「通報機制」有關「非緊急決定」通報程序的要求（**第 2.7-2.9 段**）：該署經民政處把有關「移除建議」的文件透過電郵轉交環工會委員（環工會委員包括全體區議員及「綠化小組」成員，**附件 I，註 4**），安排環工會委員實地視察，並出席環工會會議，解釋「移除建議」及徵詢委員的意見（**附件 I，第(26)-(28)項**）。

5.9 「敏感度分析」及「通報機制」旨在讓有關部門於移除樹木前向公眾及區議員等解釋移除樹木的理據，聽取其意見，以加強溝通。該些機制並無要求在移除樹木前需獲得公眾及區議員的同意。本署認為，地政總署的行動大致符合該些機制的要求。至於該署解釋為何在移除兩樹當天未有應在場的關注人士要求暫緩工程（**第 4.7 段**），本署認為，該署並非無理。畢竟，移除樹木的決定涉及專業意見。事實上，在移除工程進行期間，與兩樹部分樹根纏繞的矮牆有移動跡象（**附件 I，第(31)項**），那或反映兩樹的穩定性確實有問題。

樹木辦

5.10 樹木辦的職責是在接獲樹木管理部門移除古樹名木、石牆樹及「矚目樹木」的建議後，協助有關部門就其建議進行「敏感度分析」，包括進行實地考察、覆檢部門所提交的樹木風險評估報告、與部門研究緩減措施的可行性，以及參與地區諮詢（**第 2.1 段**）。

5.11 在移除兩樹一事中，樹木辦有協助地政總署就「移除建議」進行「敏感度分析」，包括：

(1) 覆檢地政總署所提交的樹木風險評估報告（**附件 I，第(19)-(20)項**）；

(2) 研究緩減措施的可行性(**附件 I，第(18)-(21)項**);

(3) 安排「諮詢小組」的樹木專家進行實地考察，就兩樹的狀況及緩減措施的可行性提供意見(**附件 I，第(23)項**);

(4) 參與地區諮詢工作(**附件 I，第(24)、(27)-(28)及(30)項**)。

5.12 本署認為，樹木辦有按其職責適切地跟進「移除建議」及參與相關地區諮詢工作。

民政總署

5.13 就有關移除樹木的事宜，民政總署擔任輔助角色，其職責是根據「通報機制」向區議會通報樹木管理部門移除樹木的決定，以及按有關部門的要求，協助進行地區諮詢(**第 2.2、2.7-2.9 段**)。

5.14 在移除兩樹一事中，民政處採取了以下行動：

(1) 應地政總署的要求，安排該署就「移除建議」諮詢環工會(委員包括全體區議員及「綠化小組」成員，**附件 I，註 4**)，包括：以電郵向環工會委員發送地政總署就「移除建議」所提交的文件(**附件 I，第(24)-(26)項**);

(2) 安排環工會委員實地視察兩樹，出席人士亦包括港大代表及鄰近居民和學校代表(**附件 I，第(27)項**);

(3) 通知環工會委員地政總署移除兩樹的日期(**附件 I，第(29)項**);

(4) 協助地政總署進行地區諮詢，包括發信給鄰近大廈、學校及教會等，以及召開簡介會，解釋移除兩樹的原

因及工程當日的交通安排（**附件 I，第(29)-(30)項**）;

(5) 在移除兩樹當天，協助政府與在場的關注人士溝通(**附件 I，第(31)項**)。

5.15 從上文可見，民政處已根據「通報機制」有關「非緊急決定」適用的程序，協助地政總署就「移除建議」通報區議會，並協助該署進行地區諮詢，以及與關注人士溝通。本署認為，民政處已按其職責行事，大致妥善。

本署整體評論

5.16 整體來說，本署認為，地政總署決定移除兩樹，從行政角度而言，並非無理。而該署、樹木辦及民政總署在移除兩樹之前，已按既定機制及程序進行「敏感度分析」和通報區議會。

5.17 然而，「敏感度分析」的目的是提升有關移除樹木的決定的透明度，以及回應公眾就移除樹木可能提出的關注（**第 2.4 段**）。在這次事件中，不少人士對移除兩樹的行動仍然感到突然和錯愕，反映「敏感度分析」的機制未能有效發揮。雖然地政總署及樹木辦有在環工會會議上提出有必要移除兩樹，並建議盡快於颱風季節前移除（**附件 I，第(28)項**），但在會上並無提出具體日期，卻在會議後三天便作出移除行動，這確仍會令人感到突然。事後看來，地政總署若能於環工會會議前掌握好天氣預測資料，並同時與運輸署、香港警務處及承辦商商討最適合的移除工程日期，以及在五月十七日的環工會會議上與樹木辦及民政處向委員們提出建議移除日期及相關理據，讓會議能預先知悉以詳細討論，則可進一步增加整個決策的透明度和可預料性，處理當更理想。

建議

5.18 申訴專員敦促政府當局從本案汲取經驗，日後就移除樹木的通報，在可行的情況下，能開誠布公地向公眾及有關持份者提供詳細資料，以進一步增強決策的透明度。

嗚謝

5.19 本署進行調查期間，獲地政總署、發展局及民政總署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案：OMB/DI/423
二〇一九年二月

附件

地政總署、樹木辦及民政總署跟進兩樹的情況及就移除兩樹所採取的主要行動

	日期	事件
	2015 年	
(1)	1 月及 4 月	港大兩度致函地政總署，指兩樹引致矮牆受損。其中，港大在 4 月的函件指兩樹有潛在危險，要求地政總署跟進，並向該署提供該校某地理系教授對兩樹情況的觀察(包括：有跡象顯示兩樹或有穩定性及安全問題，T1 需緊急處理)，以及為兩樹安裝鋼索以作鞏固的建議。
(2)	5 月	地政總署所委聘的植物保養承辦商(「承辦商」)的合資格樹藝師(「樹藝師」)[1]對兩樹進行第 1 次風險評估，相關報告指出，兩樹的健康情況欠佳。T1 向般咸道傾斜，傾斜度為 15°，有中度倒下的可能性；T2 沒有傾斜，有低度倒下的可能性。樹藝師建議移除 T1 或為 T1 安裝鋼索，以及為 T2 安裝鋼索，以減低樹木倒塌的風險。
(3)	7 月	地政總署[2]實地覆核承辦商的風險評估報告。其間，該署對 T1 進行阻力測試鑽探，發現該樹有一個腐爛的樹洞。經考慮兩樹的整體情況，包括可能緩解樹木意外的方法和在該地點構成的潛在危險，地政總署認為須移除兩樹。

1 根據《樹木指引》，巡查人員須持有樹木辦認可的本地或海外機構頒授的樹藝學的學術或專業資格、完成並通過由樹木辦主辦或認可的訓練課程，以及最少兩年有關樹木護養的工作經驗。承辦商的樹藝師符合有關要求。

2 地政總署的樹木組負責該署管轄範圍內的樹木工作，包括到場視察，以及覆檢承辦商樹藝師的樹木風險評估報告。樹木組的林務主任均具備樹藝資歷，包括國際樹木學會註冊樹藝師、國際樹木學會樹木風險評估資格等，並擁有 10 多年以上的樹木評估及護養經驗。

(4)	8月	地政總署就移除兩樹的建議徵詢樹木辦的意見。
(5)		樹木辦的樹藝師[3]對兩樹進行視察，發現兩樹的健康狀況一般，沒有明顯的結構問題。但兩樹的重量令矮牆的結構受損，矮牆未必能承受兩樹的重量，矮牆和兩樹均有倒塌風險。
(6)		地政總署、港大代表及中西區區議員(「區議員」)到場視察兩樹，發現T2樹根上有真菌子實體。
(7)		政府代表（包括地政總署及樹木辦）與區議員會面，討論移除兩樹的建議。區議員要求政府暫停移除兩樹的建議，並考慮使用鋼索或其他方法鞏固兩樹。
(8)		地政總署探討在港大鄧志昂樓的斜坡建立支點，為兩樹安裝鋼索(「安裝鋼索建議」)，並請土木工程拓展署(「土拓署」)就「安裝鋼索建議」提供意見。土拓署覆稱，鋼索系統應由專業結構工程師設計。當有關系統（包括支點所受力）的細節備妥時，土拓署會就其對毗鄰斜坡的影響提供土力技術意見。
(9)	9月	承辦商為兩樹進行修剪，以減低兩樹樹冠的負重，以及為T2移除真菌子實體及噴灑除真菌藥物。
(10)	12月	承辦商的樹藝師[1]對兩樹進行第2次風險評估，發現兩樹的情況與之前大致相同(上述第(2)項)，即：T1的傾斜度為15°，有中度倒下的可能性；T2沒有傾斜，有低度倒下的可能性。樹藝師建議為兩樹安裝鋼索。

[3] 相關人員擁有豐富樹木管理經驗及國際樹木學會樹木風險評估資格。

	2016 年	
(11)	6 月及 12 月	地政總署 [2] 對兩樹進行第 3 次及第 4 次風險評估，兩次皆發現兩樹的情況與之前大致相同 (上述第 (10)項)。該署兩次也建議於 6 個月內再次檢查兩樹。
	2017 年	
(12)	5 月	地政總署 [2] 對兩樹進行第 5 次風險評估，發現 T1 的傾斜度增至 22°，有中度倒下的可能性；T2 的情況與之前相若 (即：沒有傾斜，有低度倒下的可能性)。該署建議於 6 個月內再次檢查兩樹。
(13)	6 月	港大函告地政總署，矮牆被兩樹的生長引致向般咸道方向移出 170 毫米，並有傾側。港大要求該署盡快對兩樹採取所需行動，以保障行人安全。
(14)	7 月	港大去信要求地政總署跟進矮牆受兩樹影響外移情況，並表示得知該署正考慮在鄧志昂樓附近斜坡安裝鋼索支點的可行性。港大指出，地政總署須考慮斜坡本身已經需要維修，港大對斜坡承受混凝土繫牢點及兩樹重量的能力並不樂觀。
(15)	11 月	港大致函地政總署，表示由於鄧志昂樓斜坡可供安裝鋼索支點的位置有限。港大隨函附上一份由其委聘的結構工程師對矮牆進行結構審核的結構工程審核報告 (「結構工程師報告」)。「結構工程師報告」指出，矮牆向般咸道傾斜，結構不穩定，若加上兩樹及荷載於兩樹的風力，矮牆或有倒下的機會。結論是：矮牆及兩樹不能共存。
(16)	12 月 9 日	承辦商的樹藝師 [1] 對兩樹進行第 6 次風險評估，發現兩樹情況已惡化。T1 的傾斜度增至 30°；T2 向般咸道傾斜，傾斜度為 15°。兩樹也有高度倒下的可能性。樹藝師建議移除兩樹。

(17)	12月15日	考慮到「結構工程師報告」及樹藝師的評估結果（上述第(15)及(16)項），由於兩樹健康情況惡化及矮牆不穩定，地政總署認為須移除兩樹以保障公眾安全。基於兩樹屬「矚目樹木」，該署按照《樹木指引》(報告第2.4段)徵詢樹木辦對移除兩樹的建議(「移除建議」)之意見，並向該辦提供相關資料（包括兩樹的風險評估報告）。
(18)	12月21日	樹木辦的樹藝師[3]對兩樹進行視察，發現： (1) 兩樹的健康狀況較二〇一五年惡化(上述第(5)項)，葉片稀疏、活樹冠比例偏低、樹冠不對稱、舊切口出現腐爛及有大樹洞； (2) 矮牆有多條裂縫及變形，牆身明顯向般咸道傾斜。兩樹因矮牆移位及變型向般咸道傾斜。兩樹及矮牆均有高度倒塌風險； (3) 基於現場環境所限(般咸道狹窄及人流車流繁忙)及兩樹已經欠佳的健康狀況，為兩樹安裝支撐架及修剪兩樹的緩減措施均不可行。
	2018年	
(19)	1月24日	樹木辦要求地政總署就「移除建議」進行「敏感度分析」，以及提供更多資料，包括：該署是否已考慮其他緩減措施及與港大進一步探討「安裝鋼索建議」。
(20)	1月30日	地政總署向樹木辦提供經該署首長級人員審批的回覆，就「移除建議」提供進一步資料，包括：該署曾為兩樹修剪樹冠(上述第(9)項)，以及港大認為「安裝鋼索建議」的建議不可行及其提供的「結構工程師報告」(上述第(14)及(15)項)。

(21)	3 月 16 日	樹木辦回覆地政總署，鑑於該署已檢視其他緩減措施的可行性，樹木辦對「移除建議」沒有其他意見。樹木辦並表示得悉該署正就「移除建議」進行「敏感度分析」(報告第 2.4-2.5 段)，包括將進行地區諮詢，以評估對社會的影響。
(22)	3 月 29 日	地政總署向民政總署的中西區民政事務處(「民政處」)表示希望就「移除建議」諮詢中西區區議會(「區議會」)，以及查詢有關程序。
(23)	4 月 26 日	樹木辦安排石牆樹和牆樹的實地考察，並邀請了「諮詢小組」(報告註 2)三位樹木專家參與。該考察的行程包括兩樹。三位樹木專家對兩樹的意見如下： (1) 兩樹的生長空間嚴重受到局限，其根系已破壞了矮牆及阻礙了行人路。矮牆移位證明了樹木的根系沒有得到充分發展來支撐樹木； (2) 兩樹的枝條和主幹過長，加上樹冠的重量，施加在矮牆、樹的根部和底部的負荷會很重。因此，兩樹倒塌的可能性高。 三位樹木專家曾考慮不同的緩減措施(包括：移除兩樹附近的受影響設施和建築物、限制車輛和行人進入、樹冠縮減修剪及樹木支撐系統)。但他們認為，該些措施不但實際上不會降低兩樹倒塌風險或防止兩樹對周邊設施造成影響，同時也會對兩樹造成重大損害。由於兩樹的生長地點極不理想及有結構上的問題，從樹藝學和城市林木管理的角度而言，移除兩樹是無可厚非。
(24)	5 月 3 日	民政處與相關部門(包括地政總署及樹木辦)及港大商討「移除建議」、居民的關注及地區諮詢的重點事項。會上，地政總署知悉最早可於同月十七日的環工會會議，就「移除建議」諮詢區議員。

(25) 5 月 9 日	民政處發出同月十七日的環工會會議議程，當中包括討論「移除建議」。
(26) 5 月 14 日	地政總署向民政處提交有關「移除建議」的文件。民政處隨即以電郵向環工會委員[4]發出該文件，以及邀請環工會委員實地視察兩樹。
(27) 5 月 16 日	經民政處安排實地視察兩樹，地政總署和樹木辦於實地視察中，向出席的 4 名環工會委員、港大代表，以及約 15 名鄰近居民和學校代表解釋移除兩樹的原因。
(28) 5 月 17 日	政府代表（包括地政總署及樹木辦）出席環工會會議，解釋「移除建議」及徵詢委員的意見。地政總署及樹木辦提出有必要移除兩樹，並建議盡快於颱風季節前移除。整體委員認為，在可行的情況下，政府應盡量保留樹木，但同意保障市民安全為首要考慮。兩名出席會議的居民代表認為，考慮到市民的生命安全，政府應移除有危險的樹木。 政府代表於會議結束後進行商議。地政總署認為須在風雨季來臨前落實移除兩樹，樹木辦及民政處同意有關建議。地政總署認為把移除工程安排在星期日人流車流較少的日子進行較適合。在參考香港天文台的天氣預報[5]後，認為同月二十日(星期日）天氣良好（比較下一個週日（五月二十七日）天氣可能趨向不穩定）適合進行移除兩樹的工程。在徵詢運輸署、香港警務處及承辦商的意見後，地政總署、樹木辦及民政處同意上述安排。

[4] 環工會委員包括全體區議員及「綠化小組」成員。

[5] 根據天文台五月十七日發出的九天天氣預報，五月十八至二十一日天晴炎熱；二十二日至二十六日有驟雨。

(29)	5 月 18 日	民政處於上午發電郵通知環工會委員，地政總署將於同月二十日移除兩樹。此外，民政處向其他持份者（包括鄰近大廈、學校及教會等）派發地政總署的信函，解釋移除兩樹的原因及工程當日的交通安排，以及通知他們出席同日晚上的簡介會。民政處並另行致電持份者如鄰近大廈業主立案法團主席及學校校長等作通知及溝通。
(30)	5 月 18 日晚上	地政總署、樹木辦、民政處及約 30 名居民出席簡介會。地政總署及樹木辦向居民解釋移除兩樹的原因及理據，以及工程當日的交通安排。居民的意見整體上認為在可行情況下應保留兩樹，但同意市民安全為首要考慮。
(31)	5 月 20 日（星期日）	地政總署於早上六時開始移除兩樹的工程。有多名關注人士（包括立法會議員及區議員）到場要求暫緩工程。地政總署、樹木辦及民政處與他們進行了近 9 小時的討論（其間工程暫停），請願人士仍不接受政府的解釋。基於公眾安全考慮，政府決定開展移除兩樹的工程。由於矮牆在工程進行期間有移動跡象，地政總署基於安全考慮，未有移除兩樹的樹樁（報告，照片 4-5）。工程於 5 月 21 日早上約五時完成。

地政總署／承辦商
對兩樹所進行的風險評估之主要結果

	巡查日期 (由地政總署／承辦商進行)	T1	T2
(1)	**2015 年 5 月(承辦商)**		
	(a) 傾斜	15°	否
	(b) 倒下的可能性	中	低
	(c) 建議實施的緩減措施	移除樹木／安裝鋼索	安裝鋼索
(2)	**2015 年 12 月(承辦商)**		
	(a) 傾斜	15°	否
	(b) 倒下的可能性	中	低
	(c) 建議實施的緩減措施	安裝鋼索	安裝鋼索
(3)	**2016 年 6 月(地政總署)**		
	(a) 傾斜	15°	否
	(b) 倒下的可能性	中	低
	(c) 建議實施的緩減措施	於 6 個月內再作檢查	於 6 個月內再作檢查
(4)	**2016 年 12 月(地政總署)**		
	(a) 傾斜	15°	否
	(b) 倒下的可能性	中	低
	(c) 建議實施的緩減措施	於 6 個月內再作檢查	於 6 個月內再作檢查

(5)	**2017 年 5 月（地政總署）** (a) 傾斜 (b) 倒下的可能性 (c) 建議實施的緩減措施	 22° 中 於 6 個月內再作檢查	 否 低 於 6 個月內再作檢查
(6)	**2017 年 12 月（承辦商）** (a) 傾斜 (b) 倒下的可能性 (c) 建議實施的緩減措施	 30° 高 移除樹木	 15° 高 移除樹木